

# HABEAS CORPUS CANADA

The Official Legal Challenge To North American Union

*Audaces Fortuna Juvat*

*Menu*

*Henderson v. Attorney General of Quebec, 18 April 2018 QCCS 1586 (CanLII) — Paragraphs 201-299*

 [Download PDF](#)

# HABEAS CORPUS CANADA

The Official Legal Challenge To North American Union

QUEBEC IS BEING USED TO DISMANTLE CANADA INTO CITY-STATES IN THE NORTH AMERICAN REGION

*Henderson c. Procureure générale du Québec 2018 QCCS 1586*

**PARAGRAPHS 201-299**

[PREVIOUS PARAGRAPHS 103-200](#)

---

L'HONORABLE CLAUDE  
DALLAIRE,  
J.C.S.

---

FRENCH ORIGINAL

---

[201] De plus, en début d'audience, le PGQ a de nouveau présenté un moyen préliminaire d'irrecevabilité pour contester le choix du recours entrepris par le requérant, plaident que le recours pour jugement déclaratoire n'est pas approprié, puisqu'il repose sur des faits hypothétiques.

[202] Il considère que la crainte que le Québec s'autoproclame État indépendant dès l'obtention du résultat d'un référendum favorable à la sécession n'est qu'hypothétique et qu'il n'y a donc pas lieu d'intervenir au moyen d'un jugement déclaratoire en prévision d'un tel scénario, jugement qui n'aurait que pour effet d'apaiser les angoisses du requérant, ce qui n'est pas le rôle du Tribunal.

---

THE HONORABLE CLAUDE  
DALLAIRE,  
J.S.C.

---

NON-OFFICIAL ENGLISH

---

[201] In addition, at the beginning of the hearing, the Que-bec Attorney General once again presented a preliminary plea of inadmissibility challenging the applicant's choice of remedy, arguing that the recourse for a declaratory judgment is not appropriate since it is based on hypothetical facts.

[202] He believes that the fear Quebec will proclaim itself an independent State as soon as a referendum result is obtained favorable to secession is only hypothetical and there is thus no need to intervene by way of a declaratory judgment anticipating such a scenario, a judgment whose only effect would be to alleviate the applicant's anxieties, which is not the role of the Tribunal.

[203] En présentant ce moyen préliminaire, le PGQ semble avoir oublié l'effet de l'arrêt que la Cour d'appel a rendu sur cette objection préliminaire, en août 2007, lorsqu'elle s'est prononcée sur la recevabilité du recours ainsi que sur le caractère justiciable des questions soumises<sup>94</sup>. Ce nouveau moyen semble faire abstraction d'une partie de ce

[203] In presenting this preliminary objection, the Quebec Attorney General appears to have forgotten the effect of the judgment of the Court of Appeal on this preliminary measure in August 2007 when it ruled on the admissibility of the appeal as well as on the justiciability of the questions submitted.<sup>94</sup> This new plea seems to disregard a part of this

---

92. Voir paras. 59 et 125 sur plusieurs des traits particuliers et de la réalité sociale et démographique du Québec [sic] a constitué l'une des raisons essentielles de la création d'une structure fédérale pour *l'Union canadienne*, en 1867.

93. Paragraphe 109 de leur procédure du 9 mars 2017.

94. À ce sujet, les paragraphes 29, 30, 73, 77, 81, 83 et 84 du jugement semblent vider la question, la Cour ayant conclu que la recherche d'une déclaration judiciaire d'invalidité de dispositions d'une loi

92. See paras. 59 and 125 on a number of the particular characteristics and the social and demographic reality of Quebec as an essential reason for the creation of a federal structure for the *Canadian Union* in 1867.

93. Paragraph 109 of their procedure of March 9, 2017.

94. In this regard, paragraphs 29, 30, 73, 77, 81, 83 and 84 of the judgment appear to dispose of the question, the Court having concluded that the search for a judicial declaration of invalidity of provisions of a statute

jugement qui l'a déjà tranché lorsque la Cour d'appel a refusé que 4 des 6 conclusions du requérant fassent partie du débat au motif qu'elles relevaient de la pétition de principe.

judgment that had already ruled when the Court of Appeal dismissed four of the applicant's six conclusions from the debate on the ground that they begged the question.

**[204]** Comme il y a chose jugée, cela dispose de l'argument, puisqu'il serait mal venu de nous prononcer une nouvelle fois sur une question déjà réglée qui bénéficie de la protection accordée par le principe de la chose jugée.

**[204]** As there is *res judicata*, that disposes of the argument, and it would be inappropriate for us to rule again on an already settled question which benefits from the protection afforded by the principle of *chose jugée*.

**[205]** Le citoyen Henderson présentant une demande relevant du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure, il y a lieu d'y donner suite et d'analyser les arguments présentés de part et d'autre pour disposer du mérite de la demande de jugement déclaratoire.

**[205]** Citizen Henderson's submitting an application subject to the supervisory power of the Superior Court, it should be reviewed and the arguments presented analyzed by both sides to dispose of the application for a declaratory judgment, on the merits.

**[206]** Le PGQ s'est aussi opposé au dépôt en preuve de 18 des 25 pièces alléguées au soutien de la requête, et a demandé la radiation des allégations qui les introduisaient, au motif qu'elles n'étaient pas davantage pertinentes à la décision que nous devons rendre à la suite du jugement de la Cour d'appel d'août 2007<sup>95</sup>.

**[206]** The Quebec Attorney General also objects to the filing of 18 of the 25 alleged exhibits in support of the motion, and requested that the allegations introducing them be set aside on the ground that they were not relevant to the decision we must render after the judgment of the Court of Appeal in August 2007.<sup>95</sup>

[207] Ces éléments de preuve et ces allégations concernent des contestations logées par le requérant à l'encontre de lois antérieures<sup>96</sup>, de différents documents et mémoires présentés par le PGC à la Cour suprême du Canada lors du *Renvoi* ayant mené à *l'Avis consultatif* de 1998, des copies de programmes politiques du Parti québécois, et une résolution de l'Assemblée nationale d'octobre 2013, après que le PGC soit intervenu au dossier judiciaire.

[207] This evidence and these allegations relate to the applicant's challenges to previous statutes,<sup>96</sup> and to various documents and briefs submitted by the Attorney General of Canada to the Supreme Court of Canada in the Reference leading to the Advisory Opinion of 1998, to copies of *Parti Québécois* political programs, and a resolution of the National Assembly of October 2013, after the Attorney General of Canada intervened in the judicial file.

[208] Le 20 mars 2017, en début d'audition, nous avons rejeté cette objection à la preuve, et la demande de radiation des paragraphes qui introduisaient les pièces contestées<sup>97</sup>.

[208] On March 20th, 2017, at the outset of the hearing, we dismissed this objection to the evidence, and the request to strike out those paragraphs introducing the disputed exhibits.<sup>97</sup>

[209] Toutefois, dans le présent jugement, nous devons revenir plus en détail sur le poids que nous accordons à ces divers éléments de preuve extrinsèque, puisqu'ils sont utiles pour nous aider à interpréter la *Loi 99*.<sup>98</sup>

[209] Nevertheless, in the present judgment, we must return in more detail to the weight we attach to these various elements of extrinsic proof, since they are useful in helping us to interpret *Bill 99*.<sup>98</sup>

[210] D'ores et déjà, nous pouvons conclure que les éléments portant sur des lois qui retournent aussi loin qu'en 1978<sup>99</sup> et que la résolution adoptée par l'Assemblée

[210] We can already conclude that the elements relating to laws as far back as 1978<sup>99</sup> and that the resolution adopted by the National Assembly

était une question justiciable et que le fait que la requête soit présentée dans la perspective d'un référendum éloigné n'était pas un facteur déterminant, en l'espèce. Elle a alors considéré que toutes les conditions pour qu'un juge dispose des deux seules conclusions autorisées et reformulées étaient satisfaites pour aller de l'avant avec le recours, après avoir mis de côté les conclusions qui ne se qualifiaient pas pour alimenter le présent débat judiciaire.

95. Voir procès-verbal d'audience du 20 mars 2017, 12h09 et 14h28.

96. Entre autres concernant le projet de loi 150.

97. Voir procès-verbal d'audience du 20 mars 2017, 12h09 et 14h28.

98. Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.), [2000] 1 R.C.S. 783, pages 796-799; Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 64.

was a justiciable issue and that the fact the motion was made in view of a remote referendum was not a determining factor in this case. It then considered that all the conditions for a judge to dispose of the only two authorized and reformulated conclusions were satisfied in order to proceed with the recourse, after setting aside those conclusions that did not qualify to fuel the present judicial debate.

95. See Minutes of Proceedings of March 20, 2017, 12:09 pm and 2:28 pm.

96. Among others, concerning Bill 150.

97. See Minutes of Proceedings of March 20, 2017, 2:28 pm

98. Reference re Firearms Act (Can.), 2000 SCC 31 (CanLII), [2000] 1 SCR 783, pages 796-799; Reference to the Securities Act, 2011 SCC 66 (CanLII), [2011] 3 SCR 837, at para. 64.

500-05-065031-013

PAGE 35

nationale le 23 octobre 2013<sup>100</sup> ont moins d'impact que toute la preuve concomitante à l'adoption de la *Loi*, cette dernière étant « nécessaire » aux fins de l'exercice que nous devons accomplir, tel que nous en avons déjà fait état dans le chapitre portant sur la mise en contexte.

500-05-065031-013

PAGE 35

on October 23rd, 2013<sup>100</sup> have less impact than all the evidence accompanying the passage of the *Act*, the latter being “necessary” for the purposes of the exercise we are to perform, as we have already mentioned in the section on contextualization.

[211] Mais comme la preuve présentée porte sur des matières connexes, voire similaires, la manière dont le sujet qui nous intéresse a été traité antérieurement ou postérieurement à la *Loi 99* est utile, et nous considérons qu'il ne serait pas avisé de mettre cette preuve de côté dans le cadre de l'exercice destiné à déterminer l'objet et le but recherchés par le législateur lorsqu'il a adopté les dispositions contestées de cette fameuse *Loi*<sup>101</sup>.

[211] But as the evidence presented bears on related or similar matters, the manner in which the subject in question was treated prior to or subsequent to *Bill 99* is useful, and we consider that it would not be wise to put this evidence aside in the framework of the exercise to determine the object and purpose sought by the legislature when it adopted the contested provisions of this famous Law.<sup>101</sup>

[212] Quant aux éléments portant sur la position que le PGC a présentés à la Cour suprême lors du *Renvoi* déposé en 1996, éléments que nous pourrions qualifier de « *making of* » du dossier<sup>102</sup>, nous ne les avons pas utilisés, étant donné que nous bénéficions maintenant du produit final, c'est-à-dire *l'Avis consultatif* émis en 1998, et qu'il ne nous revient pas de refaire le droit sur ce sujet<sup>103</sup>.

[212] As for those elements bearing on the position that the Attorney General of Canada presented to the Supreme Court at the 1996 *Reference*, which we might call the “*making of*” the record,<sup>102</sup> we have not used them given that we now have the final product, the *Advisory Opinion* issued in 1998, and it does not belong to us to remake the law on this subject.<sup>103</sup>

[213] Ainsi, pour davantage de précision sur la preuve admise au dossier et utilisée pour disposer de la requête pour jugement déclaratoire, les éléments suivants ont été considérés : les pièces R-1 à R-25, PGQ-1 à 3 et PGC-1, 1a) et 2<sup>104</sup>.

[213] Thus, to further clarify the evidence admitted in the record and used to dispose of the motion for a declaratory judgment, the following elements were considered: Exhibits R-1 to R-25, PGQ-1 to 3 and PGC-1, 1a) and 2<sup>104</sup>.

[214] Outre ce que nous avons déjà énuméré, ces pièces incluent quatre rapports d’experts portant sur le pouvoir accordé *au peuple* dans d’autres états fédérés, comme les États-Unis d’Amérique et l’Allemagne, sur la validité de dispositions similaires à celles contestées, qui existent dans les « constitutions intra-étatiques » de d’autres états fédérés<sup>105</sup>, ainsi que sur la limite de leur portée, lorsqu’elles entrent en conflit avec la *Constitution fédérale* de ces états.

[215] Toutes ces expertises concordent sur le fait que des énoncés de la nature de ceux que l’on retrouve dans les dispositions législatives contestées par le requérant

-----

[214] Other than what we have already listed, these exhibits include four experts’ reports on the power granted *to the people* in other federated states, such as the United States of America and Germany, as to the validity of provisions similar to those contested, which exist in the “intrastate constitutions” of other federated states,<sup>105</sup> as well as on the limits of their scope when they come into conflict with the *federal constitution* of these states.

[215] All of these expert opinions concur on the fact that statements of the nature of those found in the legislative provisions challenged by the applicant

-----

99. R-19 à R-24, au sujet des projets de loi 194 (1978) et 191 (1985) sur la reconnaissance du droit à la libre disposition du peuple québécois.

100. R-25. La preuve extrinsèque postérieure peut s'avérer pertinente dans certains cas.

101. *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, page 483.

102. Voir pièce R-11.

103. L'arrêt *R. c. Big M Drug Mart*, [1985] 1 R.C.S. 295, précise à la page 385 que « L'objet d'une loi est fonction de l'intention de ceux qui l'ont rédigée et adoptée à l'Époque, et non pas d'un facteur variable quelconque ».

104. Voir procès-verbal d'audience du 20 mars 2017.

105. Expression utilisée par le Procureur général du Canada pour traduire ce que les expertises du Procureur général du Québec démontrent (page 14 de son mémoire).

99. R-19 to R-24, concerning Bills 194 (1978) and 191 (1985) on the recognition of the right to self-determination of the Québécois people.

100. R-25. Subsequent extrinsic evidence may be relevant in some cases.

101. *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at page 483.

102. See Exhibit R-11.

103. *R. v. Big M Drug Mart*, 1985 CanLII 69 (SCC), [1985] 1 SCR 295, states at page 335 [par. 91] that “Purpose is a function of the intent of those who drafted and enacted the legislation at the time, and not of any shifting variable”.

104. See the minutes of the hearing of March 20, 2017.

105. Expression used by the Attorney General of Canada to reflect what the experts' opinions of the Attorney General of Quebec demonstrate (page 14 of its factum).

500-05-065031-013 PAGE 36

sont valides tant et aussi longtemps qu'ils n'affectent pas la relation d'un état particulier avec l'État fédéral<sup>106</sup>.

500-05-065031-013 PAGE 36

are valid as long as they do not affect the relationship of a particular state with the Federal State.<sup>106</sup>.

[216] Quant aux pièces IN-1 à IN-32, à la suite des objections formulées par le PGC, la SSJBM a finalement décidé de ne pas les produire<sup>107</sup>, mais elle nous a suggéré de les considérer comme des autorités, pour celles auxquelles ce concept s'applique.

[217] Voilà pour la preuve.

[218] Dans un autre ordre d'idées, à la fin de l'audition, par délicatesse pour le requérant et son avocat, qui étaient plus à l'aise dans la langue anglaise, nous avons avisé les parties qu'étant donné la nature de la cause, notre jugement serait rendu en français, ce qui a reçu l'aval de toutes les parties.

[219] Vu l'importance de la cause et le temps requis pour nous livrer à une réflexion appropriée à la hauteur de l'intérêt que suscite le sujet au cœur de ce jugement, les parties ont aussi été avisées que le jugement serait déposé plus tard qu'anticipé.

[220] Ces éléments préliminaires étant évacués, abordons maintenant les principes à partir desquels nous devons effectuer notre analyse pour disposer des questions soulevées par la demande de jugement déclaratoire.

[216] As for exhibits IN-1 to IN-32, after objections by the Attorney General of Canada, the SSJBM finally decided not to produce them,<sup>107</sup> but suggested that we consider them as authorities, for those to which this concept applies.

[217] So much for the proof.

[218] On another matter, at the end of the hearing, out of delicacy for the applicant and his counsel, who were more comfortable in the English language, we advised the parties that given the nature of the cause, our judgment would be rendered in French, which was approved by all parties.

[219] Given the importance of the case and the time required to engage in appropriate reflection commensurate with the interest aroused by the subject at the core of this judgment, the parties were also advised that judgment would be handed down later than anticipated.

[220] These preliminary elements having been covered, we now turn to the principles upon which we must conduct our analysis to dispose of the issues raised by the application for a declaratory judgment.

## 5.2 PRINCIPES APPLICABLES EN MATIERE CONSTITUTIONNELLE

### 5.2.1 Fardeau de la preuve, présomption de constitutionnalité et réparations disponibles

[221] Dans un premier temps, il importe de rappeler que le fardeau de démontrer l'inconstitutionnalité des dispositions contestées revient au requérant<sup>108</sup>.

[222] En l'espèce, il faut se rappeler que la requête initiale du requérant a subi une purge par laquelle 4 des 6 conclusions initiales ont été rayées du dossier.

[223] Par ses deux conclusions restantes, le requérant recherche deux déclarations d'inconstitutionnalité: la première, que les articles 1 à 5 et 13 de la *Loi 99* sont *ultra vires* des pouvoirs de l'Assemblée nationale, donc non conformes à la *Constitution canadienne*, et la deuxième, que dans l'hypothèse où ces articles autorisent le Québec à s'autoproclamer comme État indépendant ou lui permettent de modifier son régime

## 5.2 PRINCIPLES APPLICABLE IN CONSTITUTIONAL MATTERS

### 5.2.1 Burden of proof, presumption of constitutionality and available remedies

[221] As a first step, it is important to recall that the burden of proving the unconstitutionality of the impugned provisions rests with the applicant.<sup>108</sup>

[222] In the present case, it must be remembered that the Applicant's initial motion underwent a purge by which 4 of the 6 original conclusions sought were stricken from the record.

[223] Via his two remaining conclusions, the complainant seeks two declarations of unconstitutionality: the first, that sections 1 to 5 and 13 of *Bill 99* are *ultra vires* the powers of the National Assembly, therefore not in conformity with the *Canadian Constitution*, and the second, that in the event these sections authorize Quebec to proclaim itself an independent State or allow it to change its political

106. Expertises déposées de consentement par les deux procureurs généraux. Voir les expertises du professeur Robert F Williams (page 9) et du Dr Matthias Niedobiteck (page 3) pour le PGQ, et les expertises du Dr Dirk Hanschel (pages 4, 18) et du Dr Richard Steven Kay (pages 15, 16, 18, 19, 23) pour le PGC.

107. Voir procès-verbal d'audience du 20 mars 2017, 11h37.

108. Canada (Procureur général) et Dupond c. Ville de Montréal, [1978] 2 R.C.S. 770, pages 792-793.

500-05-065031-013

PAGE 37

politique et son statut légal de province canadienne pour un autre, sans passer par la procédure prescrite dans la *Constitution*, ils violent alors les droits protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*, de sorte qu'ils doivent être déclarés nuls.

[224] C'est à cela que la Cour d'appel a circonscrit la cause d'action du requérant, dans son jugement de 2007<sup>109</sup>.

106. Expert reports filed with the consent of the two attorneys general. See the expertises of Professor Robert F. Williams (page 9) and Dr. Matthias Niedobiteck (page 3) for the Quebec Attorney General, and the expertise of Dr. Dirk Hanschel (pages 4, 18) and Dr. Richard Steven Kay (pages 15, 16, 18, 19, 23) for the Attorney General of Canada.

107. See Minutes of Hearing of March 20, 2017, 11:37 am.

108. Dupond v. City of Montreal et al., [1978] 2 SCR 770, 1978 CanLII 201 (SCC), pages 792-793.

500-05-065031-013

PAGE 37

regime and its legal status as a Canadian province for another, without going through the procedure prescribed in the *Constitution*, they violate the rights protected by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, so they must be declared null and void.

[224] It is to this that the Court of Appeal circumscribed the applicant's cause of action, in its 2007 judgment.<sup>109</sup>

[225] Si nous sommes d'avis que les dispositions contestées sont conformes à la *Constitution* et à la *Charte*, il nous faut éviter toute déclaration portant sur des conduites éventuelles qui pourraient survenir en prenant appui sur les dispositions attaquées.

[226] Pour réussir, le requérant doit donc démontrer que les articles 1 à 5(1) et 13 de la *Loi 99* autorisent expressément le Québec, ou par implication nécessaire, à faire sécession unilatérale du Canada sans respecter au préalable les obligations constitutionnelles qui lui imposent de négocier une telle sécession avec les autres membres de la fédération canadienne, de la manière dont elle est rédigée, ainsi que par le but qu'elle recherche, et qu'elle permet de violer la *Charte*.

[227] Par contre, lorsque c'est la conduite d'un représentant de l'État qui est attaquée, c'est-à-dire lorsqu'un fonctionnaire applique une loi par ailleurs constitutionnelle, mais de manière inconstitutionnelle, une telle conduite a pour effet de violer la *Charte* et il faut comprendre que ce n'est pas la constitutionnalité de la loi qui est en cause.

[225] If we are of the view that the challenged provisions are in accordance with the *Constitution* and the *Charter*, we must avoid any statement bearing on future conduct that might be based on the impugned provisions.

[226] To succeed, the applicant must therefore demonstrate that sections 1 to 5 (1) and 13 of *Bill 99*, as drafted, expressly, or by necessary implication, as well as by the goal they seek, authorize Quebec to secede unilaterally from Canada without first complying with the constitutional obligations that impose upon it a duty to negotiate secession with the other members of the Canadian federation, and which, due to the end sought, allow the *Charter* to be violated.

[227] On the other hand, when the conduct of a State official is attacked, i.e., when an official applies an otherwise constitutional law, but in an unconstitutional manner, such conduct has the effect of violating the *Charter* and it must be understood that it is not the constitutionality of the law that is in question.

[228] Le remède disponible ne peut alors viser le texte de la loi sur lequel s'appuie le fonctionnaire pour commettre son geste inconstitutionnel. En semblable cas, le remède ne trouve pas sa source dans l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, mais dans l'article 24(1) de la *Charte*.

[229] Il est donc essentiel de bien saisir la différence entre les différents objets de revendication du requérant, afin de disposer adéquatement du litige.

[230] Dès le début de son périple, le requérant affronte un obstacle important qui n'est pas de nature à faciliter son travail: la présomption de constitutionnalité des lois.

[231] Cette présomption s'articule autour du principe voulant que l'on prête généralement au Parlement et aux législatures provinciales l'intention d'agir dans les limites des compétences législatives qui leur sont attribuées dans la Constitution, bref, de connaître ce dont ils peuvent s'occuper ainsi que les limites à ne pas franchir. C'est un peu comme connaître sa description de tâches et de présumer que personne n'en fera plus.

[228] The remedy available cannot then target the text of the law on which the official relies to commit his unconstitutional act. In such a case, the remedy is not found in section 52 of the *Constitution Act, 1982*, but in section 24(1) of the *Charter*.

[229] It is therefore essential to clearly understand the difference between the different objects of the applicant's claim in order to properly dispose of the dispute.

[230] From the outset of his journey, the applicant faces a major obstacle that is not likely to facilitate his work: the presumption of the constitutionality of laws.

[231] This presumption is based on the principle that Parliament and the provincial legislatures generally intend to act within the limits of the legislative powers conferred on them in the *Constitution*, in short, that they know how far they can go and thus the limits they cannot exceed. It's a bit like knowing one's job description and presuming that no one will overstep.

109. Aux paragraphes 85 et 86.

500-05-065031-013

PAGE 38

[232] Cela signifie que les lois sont présumées avoir été adoptées de manière conforme à la *Constitution* et dans le but d'accomplir un objet compatible à cette dernière.

[233] Cette présomption s'étend aussi au fait que les autorités constitutantes puissent tenir pour acquis que les lois qu'elles adoptent seront ensuite appliquées par les fonctionnaires d'une manière conforme à la *Constitution*.<sup>110</sup>

[234] À cela, la Cour suprême ajoute que « Lorsqu'une interprétation plausible d'une disposition (législative) permet d'en reconnaître la validité constitutionnelle, cette interprétation doit être préférée à toute autre qui n'accomplirait pas le but recherché par le législateur. »

109. At paragraphs 85 and 86.

500-05-065031-013

PAGE 38

[232] This means that laws are presumed to have been adopted in a manner consistent with the *Constitution* and for the purpose of accomplishing an object consistent with it.

[233] This presumption also extends to the fact that the constituent authorities may take for granted that the laws they adopt will then be applied by functionaries in a manner consistent with the *Constitution*.<sup>110</sup>

[234] To this, the Supreme Court adds that “Where a plausible interpretation of a (statutory) provision permits its constitutional validity to be recognized, that interpretation must be preferred to any other which does not fulfill the purpose sought by the legislator.”

[235] En ce qui concerne plus spécifiquement la *Charte*, la Cour suprême a spécifié que « (...) dans les cas où il y a deux interprétations possibles d'une disposition législative, l'une incorporant les valeurs de la Charte et l'autre non, il convient d'adopter la première. »<sup>111</sup>

[236] Dans le jugement que le juge Michel Côté<sup>112</sup> a rendu sur la demande d'irrecevabilité du PGQ à l'encontre de la demande originale du requérant en jugement déclaratoire, en 2002, qui rejette le recours dont nous décidons finalement, de manière interlocutoire, le juge reprend les principes auxquels nous venons de faire référence et il conclut qu'il lui est « impossible d'interpréter une disposition législative formulée généralement comme permettant de violer la Constitution ».<sup>113</sup> Il expose un autre aspect de cette présomption de constitutionnalité en lien avec le caractère général d'une loi.

[237] Il est pertinent de préciser que lorsque le juge Côté écrit sur ce sujet, il considère que les articles de la *Loi 99* que le requérant conteste toujours ont un caractère universel<sup>114</sup>.

[235] With respect to the *Charter* specifically, the Supreme Court specified that “(...) where there are two possible interpretations of a statutory provision, one incorporating the values of the Charter and the other not, it is necessary to adopt the former”.<sup>111</sup>

[236] In the judgment delivered by Judge Michel Côté<sup>112</sup> on the Quebec Attorney General's motion for inadmissibility in opposition to the applicant's original demand for a declaratory judgment in 2002, and which by way of interlocutory dismissed the recourse we are finally deciding, the judge restated the principles to which we have just referred, and he concluded that it was “impossible” for him “to interpret a legislative provision formulated in general terms as violating the Constitution”.<sup>113</sup> He set out another aspect of this presumption of constitutionality in connection with the general character of a law.

[237] It is relevant to point out that, when writing on this subject, Judge Côté considers the sections of *Bill 99* that the applicant still is challenging, as universal in nature.<sup>114</sup>

[238] Si la loi contestée paraît à première vue ambiguë, c'est-à-dire lorsqu'elle peut à la fois être interprétée comme respectant les pouvoirs de l'autorité qui l'a adoptée et à la fois comme les excédant, arrive alors au renfort la technique de l'interprétation

[238] If the impugned law seems *prima facie* ambiguous, meaning that it can be interpreted both as respecting and exceeding the powers of the authority that adopted it, then the technique of reading down is called in aid,

110. *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, p. 660; R. c. G. (B.), [1999] 2 R.C.S. 475, p. 499; Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, [2002] R.J.Q. 588 (C.A.); *Renvoi relatif sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, par. 25; *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2000] 2 R.C.S. 1120, par. 71, 73, 134.

111. *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, p. 660; *Hills c. Canada, (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; *Castillo c. Castillo*, [2005] 3 R.C.S. 870, par. 30; Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, [2002] R.J.Q. 588 (C.A.), par. 38.

112. De notre Cour.

113. Voir *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2002 CanLII 527 (QC CS), page 19 où il réfère plus spécifiquement aux arrêts *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, p. 1078-1079, *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, par. 3, *R. c. Ruzic*, [2001] 1 R.C.S. 687, par. 26 et *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2000] 2 R.C.S. 1120, par. 134.

114. Voir son jugement sur le sujet : *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2002 CanLII 527 (QC CS), p. 19-20.

110. *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 SCR 606, 1992 CanLII 72 (SCC), p. 660; *R. v. G. (B.)*, [1999] 2 SCR 475, 1999 CanLII 690 (SCC), p. 499; Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, [2002] R.J.Q. 588 (C.A.); *Reference re Firearms Act (Can.)*, [2000] 1 SCR 783, 2000 SCC 31, par. 25; *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2000] 2 R.C.S. 1120, par. 71, 73, 134.

111. *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 SCR 606, 1992 CanLII 72 (SCC), p. 660; *Hills c. Canada, (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; *Castillo c. Castillo*, [2005] 3 R.C.S. 870, par. 30; Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, [2002] R.J.Q. 588 (C.A.), par. 38.

112. Of this Court.

113. See *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2002 CanLII 527 (QC CS), page 19 where he refers more specifically to *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, 1989 CanLII 92 (SCC), [1989] 1 SCR 1038, p. 1078-1079, *Eaton v. Brant County School Board*, 1997 CanLII 366 (SCC), [1997] 1 SCR 241, at para. 3; *R. v. Ruzic*, 2001 SCC 24 (CanLII), [2001] 1 SCR 687, at para. 26 and *Little Sisters Book and Art Emporium v. Canada (Minister of Justice)*, 2000 SCC 69 (CanLII), [2000] 2 SCR 1120 at para. 134.

114. See his judgment on the subject: *Henderson v. Attorney General of Quebec*, 2002 CanLII 527 (QC CS), p. 19-20.

atténuée, pour tenter de réchapper les dispositions qui causent problème, de manière à ce qu'elles continuent de produire leurs effets et gérer les matières sur lesquelles cette autorité avait *a priori* le droit de légiférer.

[239] Cette méthode permet de circonscrire la portée des effets de ces dispositions à ce qui demeure dans les compétences de l'autorité constituante. Autrement dit, le législateur ne perd pas tout et ne gagne pas de terrain qui ne lui appartiendrait pas autrement.

[240] Lorsqu'une loi est attaquée, comme c'est le cas en l'espèce, et que le Tribunal conclut que la loi entière ou que certaines de ses dispositions sont inconstitutionnelles, le remède se trouve dans l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; il y a alors lieu de prononcer une déclaration d'invalidité, d'inconstitutionnalité ou, dans certains cas, d'inapplicabilité à l'égard des dispositions qui n'ont pu être rescapées par les règles d'interprétation utilisées<sup>115</sup>.

in an attempt to rework the provisions that cause problems, so that they continue to produce their effects and deal with matters over which this authority had *a priori* the right to legislate.

[239] This method allows the scope of the effects of these provisions to be limited to that which is within the jurisdiction of the constituent authority. In other words, all is not lost by the legislator, and who gains no ground that would not otherwise belong to him.

[240] When a law is challenged, as is the case here, and the Tribunal finds that the entire law or some of its provisions are unconstitutional, the remedy is found in section 52 of the *Constitution Act. 1982*; there are then grounds to pronounce a declaration of invalidity, unconstitutionality or, in certain cases, of inapplicability with regard to provisions which could not be rescued by the rules of interpretation utilized.<sup>115</sup>

**[241]** Pour se prononcer sur la constitutionnalité de dispositions législatives, qualifier la nature de la loi, identifier la matière visée par les dispositions contestées et le but recherché, ainsi que pour identifier les effets de ces dispositions, les principes d'interprétation constitutionnelle nous indiquent qu'il faut d'abord établir l'objet de la loi et ses effets, afin de cerner son « caractère véritable »<sup>116</sup> ou, si l'on préfère, le « mal » qu'elle cherche vraiment à curer<sup>117</sup>.

**[241]** In order to rule on the constitutionality of statutory provisions, to characterize the nature of the law, to identify the subject matter of the impugned provisions and the purpose pursued, as well as to identify the effects of these provisions, the principles of constitutional interpretation indicate to us that it is necessary first to establish the object of the law and its effects, in order to define its “true character”<sup>116</sup> or, if one prefers, the “evil” it in fact seeks to cure.<sup>117</sup>

**[242]** La Cour suprême utilise l'expression « caractère véritable », car parfois, il arrive que derrière des mots inoffensifs et l'énoncé de principes généraux en apparence tout à fait nobles et conformes aux prérogatives du législateur dont le travail est révisé, se cachent d'autres intentions, qui elles, peuvent dépasser les paramètres spécifiques de sa compétence législative, c'est-à-dire, que la matière sur laquelle il intervient ne se trouve pas dans son carré de sable.

**[242]** The Supreme Court uses the term “pith and substance”, because sometimes it happens that behind inoffensive words and the statement of general principles that are apparently noble and consistent with the prerogatives of the legislator whose work is being revised, other intentions are hiding, which may go beyond the specific parameters of its legislative competence, meaning that the matter on which it intervenes is not in its sandbox.

[243] Il faut donc s'assurer que celui ou celle qui est appelé à interpréter un texte de loi pour en extraire la substantifique moelle<sup>118</sup> n'arrête pas l'exercice en se fiant uniquement au sens des mots, lorsque ceux-ci ne pointent pas nécessairement vers une illégalité. Il se peut qu'il se cache quelque chose, derrière ces mots.

[244] Par contre, si les mots pointent clairement vers une illégalité, comme par exemple si le législateur n'a le droit de gérer que les objets rouges et qu'il légifère sur

115. Ce n'est pas la dernière option que recherche le requérant.

116. *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can)*, [2000] 1 R.C.S. 783, par. 15, 16; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 63.

117. *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, par. 15, 16; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 684.

118. Expression utilisée par l'auteur Donald Béchard, dans plusieurs de ses présentations sur la preuve et la procédure civile.

[243] It must therefore be ensured that whoever is called upon to interpret a text of law to extract the substantive marrow<sup>118</sup> does not finish the exercise by relying solely on the meaning of words when these do not necessarily point toward illegality. Something may be hidden behind these words.

[244] On the other hand, if the words clearly point to illegality, for example if the legislator has the right to deal only with red objects and he legislates on

115. This is not the last option sought by the applicant.

116. *Reference re Firearms Act (Can)*, 2000 SCC 31 (CanLII), [2000] 1 SCR 783 at para. 15, 16; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66 (CanLII), [2011] 3 SCR 837, at para. 63.

117. *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31 (CanLII), [2000] 1 SCR 783, at para. 15, 16; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at p.684.

118. Expression used by author Donald Béchard in several of his presentations on evidence and civil procedure.

les bleus, l'exercice est terminé et la déclaration d'inconstitutionnalité peut être prononcée.

the blues, the exercise is over and the declaration of unconstitutionality can be pronounced.

[245] Lorsque les mots ne semblent pas *a priori* pointer vers des buts détournés mais que les choses ne sont pas si claires que cela, il faut alors pousser plus loin l'exercice.

[245] When the words do not seem *a priori* to point to devious goals, but things are not quite so clear as that, we must then broaden the exercise.

[246] À ce stade, il importe de préciser que notre rôle n'est pas similaire à celui de la Cour suprême et de la Cour d'appel lorsque ces tribunaux disposent d'une procédure de renvoi, puisque cette procédure particulière leur permet de donner leur opinion à tous ceux qui ont le droit de la demander sur les questions soumises, comme ce fut le cas, en 1998, ce qui implique un exercice et une rédaction différents de ce que le juge d'instance est appelé à trancher un différend relatif à l'interprétation d'une loi<sup>119</sup>.

[246] At this stage, it is important to clarify that our role is not similar to that of the Supreme Court and the Court of Appeal when these courts are seized of a reference procedure, because this particular procedure allows them to give their opinion, to all who have the right to request it on the questions submitted, as was the case in 1998, which implies a different exercise and different drafting than when the judge of the court is called to settle a dispute over the interpretation of a law.<sup>119</sup>

[247] Le rôle de la Cour supérieure siégeant en vertu de son pouvoir de surveillance consiste à s'assurer que l'entité qui a adopté la loi en cause avait le pouvoir de faire ce qu'elle a fait en vertu des compétences qui lui sont accordées dans la *Constitution*, que l'objectif recherché par le contenu de la loi est valable et respecte les limites de cette compétence et que le libellé du texte utilisé pour mettre en œuvre cet objectif n'ouvre pas toute grande la porte à la commission d'illégalités<sup>120</sup>.

[247] The role of the Superior Court sitting under its supervisory power is to ensure that the entity that enacted the law in question has the power to do what it has done in virtue of the powers given to it in the *Constitution*, that the objective sought by the content of the law is valid and respects the limits of this competence and that the wording of the text used to implement this objective does not open wide the door to the commission of illegalities.<sup>120</sup>

[248] Pour exécuter notre mission, la preuve intrinsèque et la preuve extrinsèque sont essentielles à la détermination du caractère véritable d'une loi<sup>121</sup>.

[248] To carry out our mission, intrinsic evidence and extrinsic evidence are essential to determining the pith and substance of a law.<sup>121</sup>

[249] La preuve intrinsèque est celle que l'on retrouve dans la loi elle-même. À titre d'exemple, le but de la loi est parfois indiqué dans son titre; la *Loi 99* et la *Loi C-20* en sont des exemples éloquents.

[249] The intrinsic proof is that found in the law itself. For example, the purpose of the law is sometimes indicated in its title; *Bill 99* and *Bill C-20* are eloquent examples.

[250] Il arrive aussi que l'objet de la loi se retrouve exposé de manière spécifique dans un article coiffé du titre « objet ». Lorsque tel n'est pas le cas, il est possible de trouver ce but dans la note explicative qui résume la loi au début de celle-ci, dans sa structure, c'est-à-dire en regardant le titre des chapitres qui la composent, dans son préambule, ainsi que dans les énoncés contenus dans ses articles.

Évidemment, le vocabulaire spécifique utilisé pour énoncer ce contenu est capital, car le législateur connaît mieux que quiconque le sens et la portée des mots pour véhiculer des idées.

[251] Le but peut aussi se retrouver ailleurs, tout particulièrement dans ce que le législateur a pu dire au sujet de cette loi lors des débats tenus à son sujet.<sup>122</sup>

[250] It also happens that the object of the law is found specifically set out in a section with the heading “purpose”. When this is not the case, it is possible to find this goal in the explanatory note which summarizes the law at the beginning of it, in its structure, meaning by looking at the titles of the sections comprising it, in its preamble, as well as in the statements contained in its sections. Obviously, the specific vocabulary used to enunciate this content is crucial, because the legislator knows better than anyone the meaning and scope of words to convey ideas.

[251] The purpose can also be found elsewhere, particularly in what the legislator might say about this law during the debates held concerning it.<sup>122</sup>

119. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217. 119. *Reference re Secession of Quebec*, 1998 CanLII 793 (SCC), [1998] 2 SCR 217.

120. *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, [2005] 1 R.C.S. 292, par. 1920. 120. *Federation of Poultry Producers of Quebec v. Pelland*, 2005 SCC 20 (CanLII), [2005] 1 SCR 292, at paras. 19-20.

121. *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 64; voir aussi *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, [2010] 2 R.C.S. 453, par. 20 et *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 18. 121. *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66 (CanLII), [2011] 3 SCR 837, at para. 64; see also *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38 (CanLII), [2010] 2 SCR 453, at para. 20 and *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39 (CanLII), [2010] 2 SCR 536, at para. 18.

122. *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 483. 122. *R. v. Morgentaler*, 1993 CanLII 74 (SCC), [1993] 3 SCR 463, at p. 483.

500-05-065031-013

PAGE 41

500-05-065031-013

PAGE 41

[252] Il est aussi possible d'inférer ce but, *a contrario*, ou par association, à partir d'autres textes de lois et de matériel collatéral susceptibles d'expliquer pourquoi le législateur a eu besoin d'adopter une loi spécifique pour légiférer sur la matière qui y est visée, pourquoi il ne l'a pas fait auparavant ou qu'il l'a fait, mais différemment, et ce qui s'est alors produit; en a-t-il tiré des leçons si cela n'a pas fonctionné?<sup>123</sup>

[252] It is also possible to infer this purpose, *a contrario*, or by association, from other texts of laws and collateral material likely to explain why the legislator needed to adopt a specific law to legislate on the subject matter targeted, why it had not done so before or that it had done so, but differently, and what happened then; if that did not work, did it learn from it?<sup>123</sup>

[253] Ces indices ne se trouvant pas dans la loi elle-même, mais ailleurs, nous parlons alors de preuve extrinsèque<sup>124</sup>.

[254] Maintenant que nous comprenons mieux la démarche, quoi chercher, comment et où poser nos yeux, il ne faut pas oublier les règles pour interpréter tout ce matériel.

[255] À cet effet, ces règles s'ajoutent aux principes dont nous venons de faire état et il faut les résumer pour comprendre l'exercice que nous devons entreprendre.

### 5.2.2 Règles d'interprétation

[256] Le requérant reproche aux articles contestés de la *Loi 99* d'avoir une trop grande portée, du fait de leur caractère général.

[257] Il faut savoir que selon la nature de certaines lois et le type de matière qu'elles couvrent, le législateur est parfois contraint d'utiliser des termes plus généraux s'il ne veut pas modifier les lois à tout moment, ce qui ne serait pas très productif. Il rédige alors dans un langage plus large.

[253] These clues are not in the law itself, but elsewhere, we are thus talking about extrinsic evidence.<sup>124</sup>.

[254] Now that we have a better grasp of the undertaking, what to look for, how and where to look, we must not forget the rules for interpreting all this material.

[255] To this end, these rules are added to the principles we have just mentioned and they must be summed up to understand the exercise we have to undertake.

### 5.2.2 Rules of Interpretation

[256] The applicant charges that the disputed sections of *Bill 99* are overbroad due to their general nature.

[257] It should be known that depending on the nature of certain laws and the subject matter they cover, the legislator is sometimes forced to use more general terms if it does not want to change the laws at any time, which would not be very productive. It then writes in broader language.

[258] Cela ne signifie donc pas qu'il cherche ainsi à permettre aux fonctionnaires de faire n'importe quoi et encore moins qu'il leur accorde carte blanche pour violer la *Constitution*, comme nous l'avons vu lorsque nous avons élaboré sur la présomption de constitutionnalité des lois.

[259] Cette façon de faire vise plutôt à ce qu'une loi puisse évoluer plus souplement dans le temps, afin de s'adapter aux nouvelles réalités.

[260] Lorsque la matière visée par la loi porte sur des droits fondamentaux, un peu comme c'est le cas avec les chartes des droits et libertés, ou qu'elle confère des droits politiques ou sociaux, il n'est pas rare de voir des formulations législatives plus générales.

[261] Cela est acceptable puisqu'il serait inopportun d'enfermer de tels droits dans des carcans trop serrés qui les empêcheraient de suivre la parade de l'évolution sociale.

-----

[258] This does not consequently mean that it seeks in this way to allow officials to do anything at all, let alone give them *carte blanche* to violate the *Constitution*, as we saw when we expounded on the presumption of the constitutionality of laws.

[259] This approach aims rather to allow a law to evolve more flexibly over time in order to adapt itself to new realities.

[260] When the subject matter targeted by the law bears on fundamental rights, a bit as in the case with charters of rights and freedoms, or when it confers political or social rights, it is not rare to see more general legislative expressions.

[261] This is acceptable since it would be inappropriate to lock such rights into too-tight shackles that would prevent them from following the parade of social evolution.

-----

123. Voir à ce sujet la comparaison qu'il faut faire entre la Loi sur l'avenir du Québec dont le contenu a été jugé non conforme, et la Loi 99, qui reprend certains des sujets couverts dans la loi précédente, sensiblement sur le même sujet, mais de manière moins forte.

124. Renvoi relativ à la Loi sur les valeurs mobilières, précité, par. 64.

500-05-065031-013

PAGE 42

[262] Dans le cas où les lois de cette nature sont rédigées ainsi, la Cour suprême nous incite à ne pas les interpréter comme leur permettant de violer la *Constitution* ou la *Charte*.<sup>125</sup>

[263] Ce n'est que lorsque ces généralités accordent un pouvoir exprès de passer outre à la *Constitution* ou à la *Charte* ou que l'on peut déduire des mots utilisés que le pouvoir conféré permet une telle violation par implication nécessaire que le texte pourra être déclaré inconstitutionnel.

[264] En principe, les indices pour arriver à une telle conclusion ne devraient pas avoir besoin d'être cherchés comme on le ferait pour une aiguille dans une botte de foin.

123. See on this subject the comparison to be made between the Act respecting the future of Quebec, the content of which was deemed non-compliant, and Bill 99, which incorporates some of the subjects covered in the previous Act, substantially on the same subject, but in a less potent manner.

124. Reference re Securities Act, *supra*, at para. 64.

500-05-065031-013

PAGE 42

[262] In cases where laws of this nature are written this way, the Supreme Court urges us not to interpret them as allowing them to violate the *Constitution* or the *Charter*.<sup>125</sup>

[263] Only when these generalities grant an express power to override the *Constitution* or the *Charter*, or it can be inferred from words utilized that the power conferred allows such a violation by necessary implication, may the text be declared unconstitutional.

[264] In principle, the clues to arrive at such a conclusion should not have to be looked for as one would do for a needle in a haystack.

[265] Le législateur peut aussi choisir d'adopter une loi pour déclarer des droits qui existent déjà, mais qui n'ont jamais été formellement reconnus auparavant dans un texte législatif.

[266] Il peut aussi le faire pour clarifier une situation, ou simplement se limiter à les énoncer, de manière plus formelle, pour faire état du droit existant, un peu comme s'il faisait le ménage et classait tout ce qui concerne un sujet dans un même tiroir, plutôt que de devoir fouiller à gauche et à droite pour en trouver tous les morceaux<sup>126</sup>.

[267] Parmi les règles d'interprétation pertinentes au litige, la première se résume à ceci : le législateur ne parle pas pour ne rien dire.

[268] En langage plus savant, cette règle est codifiée à l'article 41 de la *Loi d'interprétation du Québec*<sup>127</sup>, qui édicte que les articles d'une loi sont « réputé(s) avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage. »

[265] The legislator can also choose to adopt a law to declare rights that already exist, but have never been formally recognized before in the text of a law.

[266] It can also do this to clarify a situation, or simply limit itself to setting them out more formally to reflect existing law, a bit as though it were doing housework and filing everything in relation to a subject in the same drawer, rather than having to search left and right for all the pieces.<sup>126</sup>

[267] Among the rules of interpretation relevant to this dispute, the first can be summarized as follows: the legislator does not speak for nothing.

[268] In more scholarly language, this rule is codified at section 41 of the Quebec *Interpretation Act*,<sup>127</sup> which states that the sections of a law are “deemed to be enacted for the recognition of rights, the imposition of obligations or the furtherance of the exercise of rights, or for the remedying of some injustice or the securing of some benefit.”

[269] Le principe énoncé à l'article 41 fait en sorte que celui ou celle qui est appelé à interpréter cette loi doit rechercher ce qui a motivé le législateur à enshâsser ces principes ou ces droits préexistants dans une loi, plutôt que de simplement continuer de les respecter et les appliquer comme il le faisait auparavant.

[270] La question qui se pose alors est la suivante : qu'est-ce qui a changé dans l'histoire pour justifier ce soudain désir de formalisme et besoin d'apporter de l'ordre sur le plan législatif?

[271] C'est là qu'entre en scène la preuve extrinsèque.

[269] The principle set out in section 41 is that the person who is called upon to interpret this law must look for what motivated the legislator to enshrine these pre-existing principles or rights in a statute, rather than simply continuing to respect them and apply them as done previously.

[270] The question then is this: what has changed in the story to justify this sudden desire for formalism and the need to bring order into the law?

[271] This is where the extrinsic evidence comes in.

---

125. *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, p. 1078-1079; *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, par. 3; *R. c. Ruzic*, [2001] 1 R.C.S. 687, par. 26.

126. Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Thémis, 2009, p. 597; *Régie des rentes du Québec c. Canadian Bread Company Ltd.*, 2013 CSC, 46, par. 26.

127. *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16.

---

125. *Slaight Communications Inc., c. Davidson*, 1989 CanLII 92 (SCC), [1989] 1 SCR 1038, pp. 1078-1079; *Eaton v. Brant County School Board*, 1997 CanLII 366 (SCC), [1997] 1 SCR 241, at para. 3; *R. v. Ruzic*, 2001 SCC 24 (CanLII), [2001] 1 SCR 687, at para. 26.

126. Pierre-André CÔTÉ, *Interpretation of Laws*, 4th ed., Montreal, Thémis, 2009, p. 597; *Régie des rentes du Québec v. Canada Bread Company Ltd.*, [2013] 3 SCR 125, para. 26.

127. *Interpretation Act*, RSQ, c. I-16.

[272] Vient ensuite la règle énoncée à l'article 40 de la *Loi d'interprétation*, qui édicte que les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres.

[273] Cette règle suffit à disposer de l'objection du PGQ à ce que nous analysions plusieurs allégations de la requête ré-amendée du requérant qui portent sur des dispositions de la *Loi 99* qu'il ne conteste pas, sans toutefois en reconnaître la validité. L'on comprend pourquoi ces allégations sont pertinentes pour apprécier les arguments soulevés, puisqu'il existe nécessairement une logique sous-jacente à la composition d'une loi et qu'elle entraîne des liens d'interdépendance entre une disposition et une autre, l'une pouvant ainsi expliquer ou mettre en contexte les tenants et aboutissants d'une autre.

[274] Enfin, l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation* édicte que le préambule d'une loi est pertinent pour en extraire le but et établir le contexte dans lequel une loi a été adoptée.

[272] Next comes the rule enunciated at section 40 of the *Interpretation Act*, which enacts that the provisions of a law are interpreted by one another.

[273] This rule suffices to dispose of the objection of the Quebec Attorney General to our analyzing a number of allegations in the applicant's re-amended motion concerning provisions of *Bill 99* that he does not contest, without, however, recognizing their validity. It is understandable why these allegations are relevant to an appreciation of the arguments raised, since there is necessarily a logic underlying the composition of a statute and it entails interdependencies between one provision and another, so that one explains or puts into context the nuts and bolts of another.

[274] Finally, section 41.1 of the *Interpretation Act* enacts that the preamble of a statute is relevant to extract the purpose and to establish the context in which a law was passed.

[275] Comme la *Loi 99* comporte 15 considérants et 14 articles, le moins que l'on puisse dire est qu'elle possède un très long préambule. Voilà pourquoi la règle de l'article 41.1 est pertinente à notre étude.

[276] Ce n'est que lorsqu'il subsiste un doute après avoir revu et appliqué tous ces principes et ces règles d'interprétation que le Tribunal doit alors analyser le texte de loi au moyen de la méthode de l'interprétation atténuée, ou communément appelée « *reading down* », comme nous en avons fait état auparavant.

[277] La traduction anglaise de cette méthode est significative, puisque tout est alors tenté pour ramener, ou comme disent certains, rabaisser la loi à des objectifs plus modestes que les ambitions qu'elle pouvait viser de manière intentionnelle ou par accident, afin de lever toute ambiguïté à son sujet et lui permettre de survivre même si ce n'est qu'en la circonscrivant en partie.

[275] Since *Bill 99* contains 15 recitals and 14 sections, the least that can be said is that it has a very long preamble. That is why the rule at section 41.1 is relevant to our study.

[276] It is only when a doubt remains after reviewing and applying all these principles and rules of interpretation that the Tribunal must analyze the text of the law by the method of attenuated interpretation, commonly called “*reading down*”, as we mentioned above.

[277] The English translation of this method is significant, since all is then tried to reduce, or as some say, to “*read down*” the law to objectives more modest than the ambitions it might target intentionally or by accident, in order to remove all ambiguity with regard to it and allow it to survive even if only by partially circumscribing it.

[278] C'est la méthode que le PGC suggère pour soutenir la validité de toutes les dispositions contestées de la *Loi 99* et ainsi éviter la peine capitale consistant en une déclaration d'inconstitutionnalité, alors que le PGQ propose de ne recourir à cette méthode qu'en dernier lieu, c'est-à-dire si notre étude au moyen des règles « ordinaires » d'interprétation ne nous permettent pas de nous faire une idée à savoir si les dispositions de la *Loi 99* respectent ou non les compétences constitutionnelles relevant de la province de Québec.

[278] This is the approach suggested by the Attorney General of Canada so as to uphold the validity of all the contested provisions of *Bill 99* and thus avoid the death penalty of a declaration of unconstitutionality, whereas the Quebec Attorney General proposes to resort to this method only when expedient, meaning, if our study using “ordinary” rules of interpretation does not allow us to have an idea of whether or not the provisions of *Bill 99* comply with the constitutional jurisdiction of the province of Quebec.

[279] Il faut aussi rappeler que lors de l'exercice d'interprétation d'une loi dont la constitutionnalité est attaquée, une autre règle s'ajoute à la fin de l'exercice : celle portant sur la réserve judiciaire.

[279] It must also be recalled that when interpreting a law whose constitutionality is contested, another rule is added at the end of the exercise: that of judicial restraint.

[280] Elle implique que nous ne nous prononcions que sur ce qui est « carrément nécessaire » pour motiver notre décision, pour ne pas porter préjudice à d'autres affaires en cours, ou à venir, par l'exposé d'obiters inutiles et potentiellement dommageables.

[280] Which implies that we only pronounce upon what is “plainly necessary” to motivate our decision, so as not to prejudice other ongoing or future cases by expounding futile and potentially harmful obiters.

[281] La règle est si importante que la Cour suprême la rappelle régulièrement aux juges d'instance<sup>128</sup>.

[282] Comme le requérant invoque des violations à la *Charte*, il faut rappeler qu'en l'absence d'allégations ou de preuve d'une conduite violent l'un ou l'autre des droits protégés par cette *Charte*, seuls les cas démontrant un « risque réel et important », un « haut degré de probabilité », voire une « quasi-certitude », justifient une intervention judiciaire par laquelle la victime pourra se voir accorder une réparation<sup>129</sup>.

### 5.2.3 Compétences législatives des provinces

[283] On aura compris que lorsqu'il est question de déclaration d'institutionnalité, tout est question de compétence et de matière sur lesquelles le fédéral et les provinces peuvent ou non légiférer.

[284] Au plus simple nous pourrions imag[in]er cette question de partage de compétence par *qui peut jouer avec quoi dans quel carré de sable*. Nous y retrouvons l'identité de celui qui légifère, sur quelle matière il le fait et l'étendue de sa prérogative.

[281] The rule is so important that the Supreme Court regularly restates it to the trial judges.<sup>128</sup>

[282] Since the applicant is alleging *Charter* violations, it must be recalled that in the absence of allegations or evidence of conduct that violates any of the rights protected by this *Charter*, only cases demonstrating “real and significant risk,” a “high degree of probability”, or even “near-certainty”, justify judicial intervention by which the victim may be granted reparation.<sup>129</sup>

### 5.2.3 Provincial Legislative Competencies

[283] It will be understood that when it comes to a declaration of unconstitutionality, all is a question of jurisdiction and of the subject matters on which the federal and provincial governments can or cannot legislate.

[284] Most simply, we could imagine this question of the division of powers as being *who can play with what in which sandbox*. Here we find the identity of the legislator, the subject matters on which he legislates, and the extent of his prerogative.

[285] Nous savons que l'identité de celui qui légifère et dont le travail est mis sous la loupe du Tribunal est le gouvernement du Québec. Reste maintenant à déterminer la matière à laquelle il a droit de toucher lorsqu'il adopte une loi, afin de déterminer si ce qui est visé par *Loi 99* relève de ses pouvoirs ou s'il usurpe des pouvoirs qui ne lui ont pas été conférés ou exerce ceux qui le sont, mais de manière conforme aux règles du jeu.

[286] Les matières qui relèvent de la compétence provinciale se retrouvent dans les articles 92, 92A, 93 et 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*(la *Constitution*). La majorité de celles-ci sont décrites à l'article 92, et sont regroupées en 16 catégories.

[287] Le législateur de chaque province est présumé bien connaître ces matières, car ce qu'il redoute le plus est de se faire taper sur les doigts s'il sort du carré de sable qui lui a été attribué lorsque la *Constitution* a été signée.

[285] We know that the identity of the Legislator whose work is placed under the scrutiny of the Tribunal is the Government of Quebec. It now remains to determine the subject matter it is entitled to affect when adopting a law in order to determine whether what is targeted by *Bill 99* falls within its powers or it is usurping powers not conferred upon it, or is exercising those which are in a manner consistent with the game rules.

[286] The matters that fall under provincial jurisdiction are found in sections 92 , 92A , 93 and 95 of the *Constitution Act, 1867*(the *Constitution*). The majority of these are described in section 92, and are grouped into 16 categories.

[287] The legislator of each province is deemed to be well acquainted with these subject matters, for what it fears the most is to be smacked on the fingers if it exits the sandbox attributed to it when the *Constitution* was signed.

[288] De plus, il a intérêt à bien connaître non seulement les limites de ses propres compétences, mais aussi celles des autres membres de la fédération, s'il veut contrôler de possibles ingérences de la part d'un autre palier gouvernemental, comme l'explique la Cour suprême :

[288] Moreover, it has an interest in knowing quite well not only the limits of its own powers, but also those of the other members of the federation, if it wants to control possible interference from another level of government, as the Supreme Court explains:

---

128. *Moysa c. Alberta (Labour Relations Board)*, [1989] 1 R.C.S. 1572, p. 1580; *Danson c. Ontario (Procureur général)*, [1990] 2 R.C.S. 1086, p. 1099; *Hy and Zel's Inc. c. Ontario (Procureur général)*; [1993] 3 R.C.S. 675, *Paul Magder Furs Ltd. c. Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 675, p. 694; *Phillips c. Nouvelle-Ecosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, par. 6 et 9; *MacDonald c. Montréal (Ville de)*, [1986] 1 R.C.S. 460, page 496.

129. *Mackay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357, p. 359-362; *Danson c. Ontario (Procureur général)*, [1990] 2 R.C.S. 1086, p. 1099.

---

128. *Moysa v. Alberta (Labor Relations Board)*, 1989 CanLII 55 (SCC), [1989] 1 SCR 1572, at p. 1580; *Danson v. Ontario (Attorney General)*, 1990 CanLII 93 (SCC), [1990] 2 SCR 1086, at p. 1099; *Hy and Zel's Inc. v. Ontario (Attorney General)*; 1993 CanLII 30 (SCC), [1993] 3 SCR 675, *Paul Magder Furs Ltd. c. Ontario (Attorney General)*, [1993] 3 SCR 675, at p. 694; *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, 1995 CanLII 86 (SCC), [1995] 2 SCR 97, at paras. 6 and 9; *MacDonald v. Montreal (City of)*, 1986 CanLII 65 (SCC), [1986] 1 SCR 460, p. 496.

129. *Mackay v. Manitoba*, 1989 CanLII 26 (SCC), [1989] 2 SCR 357, at p. 359-362; *Danson v. Ontario (Attorney General)*, 1990 CanLII 93 (SCC), [1990] 2 SCR 1086, at p. 1099.

“(...) l’adoption de l’AANB crée une constitution fédérale pour le Canada qui confie l’ensemble de la souveraineté canadienne au parlement du Canada et aux législatures provinciales, chacun étant souverain dans sa propre sphère ainsi définie. On peut donc dire à bon droit que le principe dominant du droit constitutionnel canadien est le fédéralisme, et les implications de ce principe sont claires. On ne devrait permettre à aucun ordre de gouvernement d’empiéter sur l’autre, que ce soit directement ou indirectement. Le compromis politique atteint par suite des conférences de Québec et de Londres avant l’adoption de l’AANB disparaîtrait à moins qu’il y ait des limites efficaces et formelles à une action inconstitutionnelle.” \*

“(...) the enactment of the B.N.A. Act created a federal constitution of Canada which confided the whole area of self-government within Canada to the Parliament of Canada and the provincial legislatures each being supreme within its own defined sphere and area. It can fairly be said, therefore, that the dominant principle of Canadian constitutional law is federalism. The implications of that principle are clear. Each level of government should not be permitted to encroach on the other, either directly or indirectly. The political compromise achieved as a result of the Quebec and London Conferences preceding the passage of the B.N.A. Act would be dissolved unless there were substantive and effective limits on unconstitutional action.” \*

\* Note du traductrice: Madame la juge Dallaire n'a pas noté cette citation. Cela vient du soi-disant «appel» du rapatriement, un avis de la Cour suprême du Canada sur trois avis provinciaux. L'extrait français provient de Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution, en haut de la page 821; et la version anglaise citée ci-dessus provient de Re: Resolution to amend the Constitution, [1981] 1 S.C.R. 753, page 821. Il convient de noter que la citation choisie est une conclusion tirée par la CSC dans son avis non contraignant fondé sur de nombreux extraits sélectionnés d'autres avis (et jugements) de la CSC et du Comité judiciaire du Conseil privé. En d'autres termes, ils essaient de marteler une constellation d'opinions non contraignantes afin de créer l'apparence de "loi" et de "précedent" et les utiliser comme tels.

\* Translator's note: Madam Justice Dallaire did not footnote this quote. It comes from the so-called patriation "appeal," a Supreme Court of Canada advisory on three provincial advisories. The French extract is from Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution, [1981] 1 R.C.S. 753, from the top of page 821; and the English version quoted above is from Re: Resolution to amend the Constitution, [1981] 1 S.C.R. 753, also page 821. It should be noted that the chosen quote is a conclusion drawn by the SCC in its non-binding advisory based on numerous selected extracts from other advisories (and judgments) of the SCC and the Judicial Committee of the Privy Council. In other words, they are trying to hammer a constellation of non-binding opinions into the look of "law" and "precedent" and make use of them as such.

[289] Pour la gestion de leurs affaires internes, les provinces ont aussi le droit d'adopter des lois et entre autres une constitution dite interne, ou intra-étatique<sup>130</sup>, pour la distinguer de la Constitution fédérale, qui elle, lie tous les membres de la fédération.

[289] For the management of their internal affairs, the provinces also have the right to adopt laws and, *inter alia*, a so-called internal or intra-State constitution,<sup>130</sup> to distinguish it from the federal Constitution, the latter binding all members of the federation.

[290] Ces lois, constitution ou charte provinciale, ont pour vocation de régir les institutions qui gouvernent la province, leur mode de fonctionnement<sup>131</sup>, les principes fondamentaux qui s'appliquent sur le territoire, et ce, pour la gestion des affaires dites « internes » de la province.

[291] L'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a repris les règles prévues dans la *Constitution* de 1867 en ce qui a trait à la compétence exclusive des législatures provinciales pour adopter et modifier leur constitution interne.

[292] Mais pour être valide, une telle loi ne doit pas modifier l'une ou l'autre des conditions fondamentales de l'union formée en 1867<sup>132</sup>.

[293] Si la loi, par son but ou ses effets, modifie ou peut servir à modifier les dispositions « essentielles à la mise en œuvre du principe fédéral », ou qu'elle a pour but ou effet de provoquer des « bouleversements constitutionnels profonds par l'introduction d'institutions politiques étrangères et incompatibles avec le système canadien »<sup>133</sup>, elle ne passera pas le test de la constitutionnalité<sup>134</sup>.

[290] These laws, this constitution or provincial charter, are intended to regulate the institutions which govern the province, their mode of operation,<sup>131</sup> the fundamental principles which apply on the territory, all for the management of the so-called “internal affairs” of the province.

[291] Section 45 of the *Constitution Act, 1982* incorporated the rules provided in the 1867 *Constitution* with respect to the exclusive jurisdiction of provincial legislatures to adopt and amend their internal constitution.

[292] But to be valid, such a law must not modify one or the other of the fundamental conditions of the union formed in 1867.<sup>132</sup>

[293] If the law, through its purpose or effect, modifies or can serve to modify provisions “essential to the implementation of the federal principle”, or has the purpose or effect of causing “profound constitutional upheavals by the introduction of foreign political institutions that are incompatible with the Canadian system,”<sup>133</sup> it will not pass the test of constitutionality<sup>134</sup>.

[294] Sous réserve de cela, dans sa propre sphère de compétence, chaque membre de la fédération est souverain et n'a pas à subir l'ingérence des autres<sup>135</sup>.

130. Voir l'article 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

131. *Proc. Gén. du Québec c. Blaikie et autres*, [1979] 2 R.C.S. 1016, 1024; *S.E.F.P.O. c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, par. 39.

132. *S.E.F.P.O. c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, par. 40.

133. *Id.*, par. 47.

134. *Id.*, par. 39, 40, 47; *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704, par. 46-47.

135. *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution (Renvoi)*, [1981] 1 R.C.S. 753, 821.

[294] Subject to this, in its own sphere of competence, each member of the federation is sovereign and does not have to suffer the interference of others.<sup>135</sup>

130. See section 92(1) of the *Constitution Act, 1867*.

131. *Atty. Gen. of Quebec v. Blaikie et al.*, 1979 CanLII 21 (SCC), [1979] 2 SCR 1016, 1024; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, 1987 CanLII 71 (SCC), [1987] 2 SCR 2, at para. 39.

132. *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, 1987 CanLII 71 (SCC), [1987] 2 SCR 2, at para. 40.

133. *Id.*, para. 47.

134. *Id.*, paras. 39, 40, 47; *Reference re Senate Reform*, 2014 SCC 32 (CanLII), [2014] 1 SCR 704, at paras. 46-47.

135. *Reference: Resolution to Amend the Constitution (Reference)*, 1981 CanLII 25 (SCC), [1981] 1 SCR 753, 821.

[295] C'est probablement ce grand principe qui explique que la perception de la *Loi C-20* a autant fait réagir le gouvernement québécois, qui a eu l'impression que le fédéral avait enfilé ses bottes pour venir piétiner ses plates-bandes.

[296] Pour effectuer des changements à l'ordre constitutionnel existant, il faut passer par la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui prévoit, en résumé, que l'initiative peut bien provenir d'une province mais qu'il existe une manière précise de faire les choses et qu'elle n'inclut pas celle de le faire de manière unilatérale en mettant les autres devant le fait accompli.

[297] Parmi les 16 sujets prévus à l'article 92(1), trois sont *a priori* pertinents à ce que semblent couvrir les articles contestés de la *Loi 99* : 1) l'amendement à la constitution interne du Québec, 13) les droits civils dans la province et 16) toutes les matières d'une nature purement locale ou privée propres au Québec.

[295] It is probably this great principle which explains how the perception of *Bill C-20* had so caused the Quebec government to react as it did, under the impression that the federal government had slipped on its boots to come and trample on its flower beds.

[296] To make changes to the existing constitutional order, Part V of the *Constitution Act, 1982* must be used, which, in summary, provides that the initiative may well originate with one province, but that a specific way of doing things exists and it does not include doing it unilaterally by confronting the others with a *fait accompli*.

[297] Of the 16 subject matters at Section 92(1), three are *a priori* relevant to what seems to be covered by the contested sections of *Bill 99*: 1) amendment of the internal constitution of Quebec, 13) civil rights in the province, and 16) all matters of a purely local or private nature specific to Quebec.

[298] En ce qui a trait au pouvoir des provinces de modifier leur constitution interne, la Cour suprême a confirmé que l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* jouait essentiellement le même rôle que l'article 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « à condition que les modifications ne mettent pas en cause les intérêts des autres ordres du gouvernement »<sup>136</sup>.

[299] Forts de tous ces principes, nous pouvons aborder l'étude des dispositions attaquées.

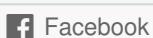
[298] With respect to the power of the provinces to amend their internal constitution, the Supreme Court confirmed that section 45 of the *Constitution Act, 1982*, played essentially the same role as section 92(1) of the *Constitution Act, 1867*, “Provided that the amendments not call into question the interests of other levels of government”.<sup>136</sup>

[299] Fortified by all these principles, we can begin to study the contested provisions.

CONTINUED: [PARAGRAPHS 300-400](#).

---

Share this:



Loading...